

DEBATE TEÓRICO ENTRE LOS ENFOQUES CLÁSICO Y MODERNO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EN TORNO A LOS POSTULADOS PRINCIPALES
QUE LOS SOPORTAN

MARÍA ANGÉLICA BENAVIDES CAMACHO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2011

“Debate teórico entre los enfoques clásico y moderno de la Administración
Pública, en torno a los postulados principales que los soportan”

Disertación

Presentada para obtener el título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada Por:

María Angélica Benavides Camacho

Dirigida por:

Germán Puentes González

Semestre II, de 2011

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. CARACTERIZACIÓN DEL ENFOQUE CLÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	5
2. CARACTERIZACIÓN DEL ENFOQUE MODERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	16
3. DEBATE TEÓRICO ENTRE LOS ENFOQUES CLÁSICO Y MODERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	27
3.1 CONCEPCIÓN DEL ESTADO	27
3.2 ROL Y TAMAÑO IDEALES DEL ESTADO	30
3.3 TIPO DE ORIENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	32
3.4 ÉTICA ORIENTADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	35
3.5 VALORES ORIENTADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	36
3.6. RELACIÓN ESTADO-CIUDADANO	38
3.7 PRETENSIONES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA	40
4. CONCLUSIONES	44
BIBLIORAFÍA	

INTRODUCCIÓN

Con el presente trabajo se pretende desarrollar con algún grado de profundidad dos enfoques de la Administración Pública: el clásico y el moderno, con el fin de identificar el nivel de exclusión o complementariedad existente entre ellos, a partir del análisis de sus principales postulados.

De acuerdo con lo anterior, se proponen como objetivos específicos los siguientes: en primer lugar, caracterizar el modelo clásico de la Administración Pública, también llamado Administración Pública tradicional, resaltando los principales postulados que defienden los autores que constituyen dicha corriente; en segundo lugar, caracterizar el enfoque 'moderno' de la Administración Pública, o Nueva Gerencia Pública, relacionando sus principios fundamentales; y en tercer lugar, desarrollar un debate entre los dos enfoques, que conduzca a establecer, en la medida de lo posible, qué tan complementarios o excluyentes son los mencionados enfoques.

El tipo de investigación es de carácter descriptivo, analítico y deliberativo. Se considera descriptivo en tanto pretende caracterizar de forma clara y sistemática los enfoques teóricos clásico y moderno de la Administración Pública, a partir de los postulados que los soportan. Analítico, porque a través de su caracterización se descompondrán los enfoques en sus partes, es decir sus postulados fundamentales. Finalmente deliberativo, pues una vez descritos ambos enfoques, se procederá a desarrollar un debate entre los principales postulados de uno y otro, a fin reconocer sus puntos de convergencia y divergencia y determinar el nivel de complementariedad o exclusión existente entre ellos.

De modo que la hipótesis a afirmar o negar es la siguiente: a pesar de que los enfoques clásico y moderno de la Administración Pública aparecen como antagónicos, bien podrían entenderse como partes integrantes de un todo. En el marco de esta unidad, el enfoque clásico aporta básicamente los principios propios de la disciplina en general, esenciales para el actuar gubernamental y el enfoque moderno

provee a los administradores públicos una serie de herramientas que buscan hacer más eficiente y eficaz el proceder del Estado frente a las demandas del mundo actual.

Esta afirmación surge a partir de una primera revisión de los postulados que soportan tanto al enfoque clásico como al moderno de la Administración Pública, de la que resultó una visión más amplia de lo que éstos implican, Tal revisión bibliográfica permitió reconocer una cierta complementariedad entre los principios y valores abanderados por la Administración Pública tradicional y los mecanismos de acción propuestos por la Nueva Gerencia Pública.

El desarrollo del presente trabajo implica utilizar algunos conceptos esenciales de la Ciencia Política, como lo son Estado, ciudadanía y Administración Pública que han experimentado procesos evolutivos, resultantes de las presiones provenientes del entorno, que naturalmente también evoluciona; de modo que parece natural que existan dos enfoques distintos que observen a la Administración Pública desde perspectivas distintas y procuren su eficiencia y eficacia a través de diferentes mecanismos.

Es importante precisar que estos enfoques, clásico y moderno, de la Administración Pública se estudiarán, principalmente, a partir de los postulados fundamentales que esgrimen y defienden los autores más representativos en cada caso. Para definir cuáles son estos autores se tendrán en cuenta los siguientes criterios: aportes teórico-prácticos de los aparentemente más representativos, frecuencia con la que es referenciado cuando se habla de cada enfoque, y la fuerza de los argumentos y afirmaciones que presenta.

Tras una revisión teórica se reconocen como autores clásicos representativos a: Frederick Taylor, Henry Fayol, Max Weber y Woodrow Wilson. De otro lado los autores modernos que se tratan gracias a su importancia son David Osborne y Ted Gaebler, y Blanca Olias de Lima principalmente. Y para el debate se estudian las aportaciones de Omar Guerrero y Anthony Giddens.

Teniendo claridad sobre lo anterior, es necesario señalar que con respecto al proyecto aprobado para la realización de este trabajo de grado, se realizó un cambio relacionado con las preguntas en torno a las cuales se desarrolla el debate entre los

enfoques ya mencionados de la Administración Pública. A las siete (7) preguntas formuladas en el proyecto, se agregó una más con la finalidad de complementar dicho debate teórico y por tanto las cuestiones a responder son las siguientes: 1) ¿qué concepción tiene cada modelo del Estado? 2) ¿cuál es el rol y el tamaño ideales del Estado? 3) ¿qué orientación debe tener la Administración Pública según cada enfoque? ¿Por objetivos, por procesos o por resultados? 4) ¿Qué tipo de ética debe regular a la administración? ¿la ética de la responsabilidad o la de la convicción? 5) ¿qué valores orientan el funcionamiento de la Administración Pública en cada modelo? 6) ¿cómo se puede caracterizar, en cada enfoque, la relación entre el Estado y las personas? 7) ¿La Nueva Gerencia Pública pretende erigirse como una disciplina moderna con pretensiones de sustituir la disciplina de la Administración Pública?

La importancia de esta disertación radica principalmente en que las disimilitudes existentes entre uno y otro enfoque (el clásico y el moderno) de la Administración Pública plantean una importante discusión que día a día atrae más atención y adquiere mayor relevancia en la esfera de la Ciencia Política. Distinguir y reconocer los pros y contras que cada cual ofrece, y determinar igualmente su nivel de exclusión y/o complementariedad, a través de un debate entre los postulados que éstos plantean, permitirá que las conclusiones resultantes proporcionen un mejor entendimiento de la transformación que ha sufrido la Administración Pública gracias a los cambios constantes propios de la dinámica disciplinar.

Igualmente es importante señalar que a lo largo de este trabajo se estudian el tamaño, rol y funciones del Estado, mediante el análisis de los distintos postulados filosófico-políticos que rigen y rigieron el desempeño general de la Administración Pública a lo largo del tiempo; por tanto, su importancia también se desprende del hecho de entender a la Administración Pública como el Estado en acción y puesto al servicio de la sociedad. Además facilitará la redefinición de la relación entre éste y el ciudadano, bajo los parámetros de una nueva era caracterizada por transformaciones persistentes, flujos de información incesantes, demandas insatisfechas, poblaciones crecientes y aparatos estatales obsoletos.

Por último, se debe señalar que esta disertación se desarrolla en tres (3) capítulos así: el primero se refiere a la Administración Pública tradicional, o enfoque clásico, y contendrá una clara definición de Administración Pública, además del recuento del proceso evolutivo que ésta ha experimentado, un inventario de aquellos elementos que constituyen este enfoque (producto del estudio de las propuestas de los autores más característicos de éste) y finalmente, el reconocimiento de las falencias de los postulados que se tratan. El segundo capítulo trata la Nueva Gerencia Pública, o enfoque moderno de la Administración Pública, y abarca primeramente el contexto en el que ésta apareció, para luego señalar sus antecedentes y proceder con el inventario de postulados principales, a partir de los cuales se definen las críticas que existen respecto de este enfoque. En el tercer y último capítulo se resuelven las preguntas anteriormente mencionadas y que fueron aprobadas en el proyecto de trabajo de grado como marco y guía del debate entre uno y otro enfoque. También se formularán una serie de conclusiones finales, que buscan presentar una especie de epílogo o recapitulación de lo dicho a lo largo del texto.

Se pretende, entonces, introducir al lector en nuevas y diferentes maneras de entender la Administración Pública, con sus ventajas y desventajas en un contexto de permanentes cambios y ajustes, para ponerse a tono con los tiempos modernos en los cuales los ciudadanos están cada vez más informados y son cada vez más exigentes a propósito de las respuestas que las instituciones gubernamentales ofrecen a sus demandas.

1. CARACTERIZACIÓN DEL ENFOQUE CLÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se desarrolla el primer objetivo de los tres (3) que fueron aprobados para la realización de este trabajo de grado. Se trata de caracterizar el enfoque clásico de la Administración Pública, con base en los principales postulados que defienden los autores que constituyen dicha corriente.

Para lograr lo anterior, este capítulo cuenta con cuatro (4) partes básicas, así: se define la Administración Pública; a continuación se señala el proceso evolutivo que ha experimentado; luego se procede a determinar aquellos elementos que constituyen el enfoque clásico de la misma, a partir del estudio de las propuestas de los autores más característicos de éste; en un último momento se procederá a reconocer las falencias de los postulados tratados.

De acuerdo con lo anterior es preciso señalar que la Administración Pública¹, se define como “la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlos”²; ésta se ejerce sobre la línea de unos objetivos preestablecidos, y siguiendo un ciclo de planeación, organización, dirección y control del uso de los recursos con los que cuentan dichas autoridades. Ésta surge como disciplina ante la evidente e ineludible necesidad de suplir las constantes demandas (cada vez más complejas) que la sociedad civil presenta ante el Estado, buscando, en principio, proporcionar bases teorico-prácticas que faciliten y garanticen la eficiencia y eficacia del ente estatal en el manejo de los asuntos que le conciernen, dado su papel como proveedor de bienestar social y servicios públicos, entre otros; tales bases se traducirían en principios sólidos que reemplazarían la improvisación por la previsión en los actuantes administrativos.

¹ La categorización de la Administración Pública, entendiéndose la determinación de su carácter en el ámbito del conocimiento, ha causado gran controversia en la esfera de la Ciencia Política en tanto no hay un único criterio que dictamine si se debe considerar como ciencia, arte y/o técnica. Sin embargo, para usos y efectos de la presente disertación se le calificará como ciencia y técnica, puesto que,

² Ver González, Florentino. “Idea general de la administración pública y de las cosas que tiene por objeto” en *Elementos de la ciencia administrativa*, 1994. p 75.

Además, se debe señalar que la Administración Pública se puede estudiar y caracterizar desde distintos enfoques, principalmente el clásico y el moderno, los cuales son producto del proceso evolutivo natural que ésta ha experimentado gracias, en parte, a la necesidad que enfrenta de adaptarse al contexto cambiante; también los avances del pensamiento permiten que hoy en día existan diferentes maneras de conceptualizar la administración y formas distintas de administrar.

Tendiendo presente lo anterior, se debe aclarar que las actuales concepciones de la administración como ciencia y técnica son producto de un proceso cuyos orígenes más remotos se encuentran en el surgimiento mismo de las comunidades humanas, donde la agrupación de individuos, motivada por lo infructuoso que resultaba satisfacer las necesidades mediante esfuerzos personales, requirió del uso de mecanismos de coordinación y planificación que conjugasen dichos esfuerzos para la obtención de beneficios comunes. Esto permitió que el hombre aprendiese a alcanzar objetivos trazados con el menor esfuerzo y la mayor satisfacción posible, por medio de procedimientos previamente planificados.

El repaso histórico de la evolución de la Administración se redirige a la *Antigüedad*³, época en la que el interés estaba centrado en cómo hacerse al poder, cómo mantenerlo, y quien debía ser su titular, también imperaba contar con los mecanismos para gobernar y administrar; ejemplo de ello son las civilizaciones egipcia, griega y romana, en las cuales a fin de manejar asuntos relacionados con las grandes construcciones arquitectónicas o con el control de los temas económicos se establecieron organizaciones de carácter central y jerárquico que, bajo influencias del campo militar, lograron funcionar disciplinada y correctamente.

³ Para efectos de este proyecto, al hacer referencia a las Edades en las que se divide la historia universal, se tendrá en cuenta la división que realizó Cristóbal Keller, según la cual: LA EDAD ANTIGUA: abarca desde la aparición de la escritura hasta la caída del Imperio Romano de Occidente por las invasiones Bárbaras. Estudia la historia de los pueblos de Oriente, Grecia y Roma; LA EDAD MEDIA: abarca desde la caída del Imperio Romano de Occidente hasta la caída del Imperio romano de Oriente, debido a la Toma de Constantinopla por lo turcos, en el año de 1453; LA EDAD MODERNA: que comprende desde la Toma de Constantinopla en 1453 hasta la Revolución Francesa en 1789; LA EDAD CONTEMPORÁNEA: comprende los hechos ocurridos desde la Revolución Francesa hasta nuestros días.

También es muy importante resaltar el aporte hecho por la institución de la Iglesia Católica, altamente destacada en la labor de manejar sus recursos, especialmente los humanos, gracias a que reconoce la relevancia del adoctrinamiento en la consecución de una serie de objetivos; “la estructura de la organización eclesiástica sirvió de modelo a muchas organizaciones que, ávidas de experiencias exitosas, incorporaron numerosos principios y normas administrativas utilizadas en la Iglesia”⁴.

Siglos más adelante, con la Revolución Industrial, se cultivaron los contextos social, político, económico y tecnológico, de situaciones, problemas y variables propicios en los que surgió la Teoría Clásica de la Administración Pública, ya que fue en aquel entonces cuando se terminaron de establecer las grandes compañías que fueron propiciadas por el crecimiento económico acelerado, cuyos gerentes debían preocuparse por administrar cantidades exorbitantes de recursos físicos y humanos, fue entonces cuando surgió la necesidad de contar tanto con administradores como con obreros calificados y especializados, en labores previamente clasificadas.

Así, las primeras nociones teóricas en torno a la Administración Pública como disciplina surgieron a finales del siglo XIX y comienzos del XX, cuando los gobiernos se constituían como monopolio absoluto, independientes del apoyo y aprobación popular, y por lo tanto debían realizar esfuerzos fructuosos para gobernar; además, el deseo de mantener tal monopolio, obligó a descubrir mejores medios para administrar.⁵ Las teorías y experiencias propuestas en aquel entonces marcaron una nueva etapa en la evolución de esta ciencia, proveyendo los medios más efectivos para la tecnificación de las industrias nacientes del momento; esa tecnificación ha influido grandemente también en el desarrollo económico y el mejoramiento de muchos países por su aplicación en el sector público.

La gestión de este estado de cosas, se enfrenta con el *enfoque clásico de la Administración Pública*, también llamado Administración Pública tradicional, que

⁴ Ver Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. 1999. p.29

⁵ Comparar Shafritz, Jay M. *Clásicos de la administración pública*. 1999. p.78

surge en pos de un aumento de la eficiencia y eficacia de las organizaciones, mediante la aplicación de principios generales administrativos. Dichos principios fundamentales se extraen del pensamiento de numerosos autores y filósofos políticos que centraron su atención y dedicaron su trabajo a solventar las deficiencias de las organizaciones, tanto de la esfera privada como de la pública, en cuestiones de administración de recursos.

Son tres (3) las principales corrientes que componen este enfoque administrativo las cuales se desarrollan a lo largo de este capítulo: la administración científica, la teoría clásica y el modelo burocrático. Además, se analizará la dicotomía entre política y administración, dada la enorme importancia de este asunto y la gran polémica que gira en torno a él.

La *Administración Científica* fue desarrollada por el estadounidense Frederick Taylor, ingeniero mecánico y economista, que inició su carrera trabajando como obrero en una empresa industrial siderúrgica de Filadelfia. Su formación y su capacidad personal le permitieron pasar enseguida a dirigir un taller de maquinaria, donde observó minuciosamente el trabajo de los obreros que se encargaban de cortar los metales. Y fue de esa observación práctica de donde Frederick Taylor extrajo la idea de analizar el trabajo, descomponiéndolo en tareas simples, cronometradas estrictamente y exigir a los trabajadores la realización de las tareas necesarias en el tiempo justo.⁶

La preocupación básica (de la Administración Científica) era aumentar la productividad de la empresa mediante el aumento de la eficiencia en el nivel operacional, esto es, en el nivel de los operarios. De allí el énfasis en el análisis y en la división del trabajo operario, toda vez que las tareas del cargo y el ocupante constituyen la unidad fundamental de la organización. En este sentido, el enfoque de la administración científica es un enfoque de abajo hacia arriba (del operario hacia el supervisor y gerente) y de las partes (operarios y sus cargos) para el todo (organización empresarial).⁷

Para que los objetivos de la Administración Científica se materializaran (entiéndase el aumento de la productividad y eficiencia operacional al interior de las empresas) él propuso cuatro (4) principios generales que son producto de la ardua

⁶ Comparar Biografías y vidas. “Frederick Winslow Taylor”, 2011. Consulta electrónica.

⁷ Ver Chiavenato. *Introducción a la teoría general de la administración*. p.45

tarea que realizó de observación dentro de su estudio de tiempos y movimientos; éstos son:

1. La observación y el análisis mediante estudios de tiempo para fijar la tasa óptima de producción. En otros términos, desarrollar una ciencia para la tarea de cada hombre – un modo óptimo.
2. Seleccionar científicamente al mejor hombre para cada tarea y adiestrarlo en los procedimientos que debe seguir.
3. Cooperar con el obrero para asegurarse que el trabajo se hace como se ha descrito. Esto significa fijar un sistema diferencial para pagar el trabajo a destajo, y pagar al obrero sobre la base de un incentivo y no según el empleo.
4. Dividir el trabajo entre gerentes y trabajadores de manera que a los gerentes, y no a los trabajadores individuales, se les signe la responsabilidad de planear y preparar el trabajo.⁸

El aporte del Taylorismo al enfoque clásico está dado por la construcción del concepto de ‘ciencia administrativa’, como ya se mencionó, y por el énfasis en la planeación centralizada, por la que se debe procurar una responsabilidad equilibrada entre los trabajadores y la dirección, asignando a los primeros la función operativa y a los últimos la de planeación; también es de rescatar la propuesta de integración del obrero (trabajador) al proceso productivo.

Teniendo clara la corriente científicista de la Administración se debe analizar ahora la *teoría clásica* de la misma, desarrollada principalmente en Francia gracias al trabajo de Henry Fayol; este ingeniero civil de minas se desempeñó como tal en un importante grupo minero y metalúrgico, la Sociedad Anónima Commentry Fourchambault, para luego convertirse en el director general. Tras las importantes aportaciones realizadas por Taylor en el terreno de la organización científica del trabajo, Fayol, mediante la observación persistente de los hechos, la realización de experiencias y la extracción de reglas, desarrolló todo un modelo administrativo de gran rigor para su época.⁹ Para esta corriente:

La preocupación básica era aumentar la eficiencia de la empresa a través de la forma y disposición de los órganos componentes de la organización (departamentos) y de sus interrelaciones estructurales. De allí el énfasis en la anatomía (estructura) y en la fisiología (funcionamiento) de la organización. En este sentido [...] es un enfoque inverso al de la administración científica: de arriba hacia abajo (de la dirección hacia la ejecución) del todo (organización) hacia sus partes componentes (departamentos). La atención se fija en la estructura organizacional, en los elementos de la administración, en los principios generales de la administración y en la departamentalización.¹⁰

⁸ Ver Dessler, Gary *Organización y administración: enfoque situacional*. 1942. p. 26

⁹ Comparar Biografías y vidas. “Henry Fayol”, 2011. Consulta electrónica.

¹⁰ Ver Chiavenato, *Introducción a la teoría general de la administración*. p.45

Siendo éste el panorama, Fayol logró reconocer la existencia de al menos catorce (14) principios útiles a la administración tanto privada como pública, admitiendo su naturaleza flexible y no absoluta, con los cuales pretendió establecer las condiciones y normas dentro de las cuales las funciones del administrador deberían ser desarrolladas; éstos son:

1. División del trabajo: debe haber una especialización del trabajo en forma tal que las distintas personas lleven a cabo actividades diferentes.
2. Autoridad y responsabilidad: debe ser commensurable con la autoridad.
3. Disciplina.
4. Unidad de mando: un empleado debe recibir órdenes de un solo superior.
5. Unidad de dirección: debe haber una sola persona encargada de un grupo de actividades que tienen el mismo objetivo.
6. Subordinación de interés individual al interés general.
7. Remuneración del personal: que sea justo y recompense el esfuerzo bien dirigido pero no produzca pagos excesivos.
8. Centralización: debe existir un equilibrio entre centralización y descentralización, y éste depende de las capacidades de los respectivos gerentes.
9. Cadena escalar: de autoridad y comunicación.
10. Orden: material y social donde cada quien y cada que se encuentre en el lugar designado.
11. Equidad.
12. Estabilidad de los empleos.
13. Iniciativa: en todos los niveles de la organización.
14. Espíritu de equipo: se deben mantener buenas relaciones personales.¹¹

Proponer estos principios le significó a Fayol la creación de un conjunto de reglas que rigen la acción administrativa, pero que pueden considerarse como maleables y adaptables a distintas circunstancias, de aquí se desprende la afirmación de que sus postulados pudiesen aplicarse tanto al sector público como al privado; alejarse de la rigidez teórica le da cierto valor agregado a los aportes de Henry Fayol.

La última corriente a estudiar está constituida por el denominado *modelo burocrático*, soportado en lo propuesto por el sociólogo alemán Max Weber; él propone que a través de los incentivos adecuados se puede lograr que un hombre haga cualquiera tarea que se le asigne, siendo éstas explicadas y enseñadas de forma exacta y minuciosa, y dejando de lado las emociones y/o sentimientos que pudiesen interferir

¹¹ Ver Dessler. *Organización y administración: enfoque situacional* p. 29

con el desempeño óptimo de ese hombre.¹² Esto se traduciría en una organización eficiente por excelencia: la BUROCRACIA.

La burocracia para Weber debe acomodarse a seis (6) principios fundamentales, siendo éstos: la *jerarquización y la responsabilidad* que supone la existencia de una estructura ordenada, dentro de la cual hay relaciones de sobre y subordinación, y por la cual se garantizan derechos de apelación y supervisión. Además la ética de la responsabilidad que cobija al funcionario le exige responder por los resultados de su desempeño. En un segundo lugar aparece el *sistema formal de reglas y normas* que determina de forma clara y concisa las funciones de cada individuo para evitar que se den casos tanto de omisión como de extralimitación en el ejercicio de las funciones, que es entonces especializado. Además, tal marco normativo debe contener los premios y castigos disponibles para incentivar la labor de los funcionarios. En tercer lugar se encuentra la *selección del personal* que hace referencia, primeramente al sistema de mérito como mecanismo de acceso a la burocracia (valorado en calificaciones de determinadas evaluaciones) y seguidamente a la prohibición de medios tales como la herencia o la transferencia para hacerse titular de un cargo. En cuarto lugar aparece la *normatividad escrita* que indica que el desarrollo de las funciones se hace basándose en documentos escritos, lo que permite la formalización de los procesos comunicativos que se dan tanto horizontal como verticalmente en la estructura jerarquizada. En quinto lugar se tiene la *estabilidad y continuidad del sistema* por la que se establece que los funcionarios cuentan con las garantías (generalmente legales) de que su permanencia no depende de la discreción de un nominador, sino de su desempeño medible, el que también le posibilita el ascenso por el sistema de promoción. “A diferencia del trabajador de una empresa privada, en general, el funcionario disfruta de derechos de pertenencia. Cuando se fijan garantías legales contra un despido o traslado arbitrarios, las mismas sólo sirven para asegurar un relevo rigurosamente objetivo de los deberes específicos del cargo, libre de toda opinión personal”¹³. Finalmente se expone la *independencia ideológica*

¹² Comparar Chiavenato, *Introducción a la teoría general de la administración*. p.451

¹³ Ver Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?*, 2010 p. 18. Documento electrónico

que pretende ‘deshumanizar’ al funcionario, pues “cuanto más compleja y especializada deviene la cultura moderna tanto más necesita de un perito personalmente indiferente y rígidamente *objetivo* para su aparato sustentador externo”¹⁴, en lugar del partícipe de estructuras sociales más antiguas que se mantenía abierto al influjo de la simpatía personal, del favor, la gracia y la gratitud.

Estos principios se resumen y se complementan a la vez con las diez (10) características propias de una organización burocrática: el carácter legal de las normas y reglamentos; carácter formal de las comunicaciones; carácter racional y división del trabajo, impersonalidad de las relaciones; jerarquía de la autoridad; rutinas y procedimientos estandarizados; competencia técnica y meritocracia; especialización de la administración; profesionalización de los participantes; y completa previsión del funcionamiento.¹⁵

Para complementar el conjunto más relevante de pensadores del modelo clásico es imperativo referirse a la dicotomía entre política y Administración Pública, que constituye un instrumento de análisis realmente importante en el campo de la Ciencia Política, ya que permite plantear el problema específico del sector público respecto de cómo se da la articulación entre el ámbito en donde se toman las decisiones respecto de qué es lo que se va a hacer con los recursos que la sociedad pone a disposición del Estado en un momento determinado y el ámbito en donde esos objetivos se van a transformar en acciones concretas; política y administración respectivamente.

Woodrow Wilson fue quien, antes de convertirse en Presidente de los Estados Unidos en 1913, planteó y defendió la dicotomía entre la Administración Pública y la política, según la cual la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política y por tanto las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas a pesar de que la política establezca las tareas a desarrollar por la administración. En sus palabras: “El campo de la administración es un campo de negocios, alejado de la prisa y las pugnas de la política. El objeto de estudio de la

¹⁴ Ver Weber. *¿Qué es la burocracia?*, p. 52. Documento electrónico

¹⁵ Comparar Chiavenato, *Introducción a la teoría general de la administración*. p.458

administración es salvar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico, y colocarlo sobre fundamentos profundamente basados en principios estables”¹⁶.

Su contribución radica principalmente en la evidencia de la necesidad de despolitizar la administración para otorgarle una mayor eficiencia. Parte de una imagen en la cual la política se identifica con el lugar del desorden, la competencia y la ausencia de una estructura de dirección, mientras que la administración es percibida como el lugar del orden y la regularidad.

La importancia de esta afirmación proviene de sus implicaciones normativas, ya que el principio implícito en la dicotomía es que los funcionarios electos y quienes sean elegidos directamente por éstos, tengan derecho legal de tomar decisiones políticas para el sistema de gobierno, y es el deber del servicio civil llevar a cabo estas políticas de buena fe, diferenciando en últimas la responsabilidad de cada quien y ante quien se rinden las cuentas del ejercicio de una función.

Sin embargo, esta situación no es tan visible en la realidad dado que la Administración Pública generalmente tiene tintes políticos de los que es difícil librarla, así su despolitización se encuentre reglamentada. Se tiene entonces que “la política gubernamental, la política pública no se concibe sino articulada a la administración gubernamental, la Administración Pública. Si bien la política es hegemónica en función de la administración, la administración es condicionante en función de la política”¹⁷.

A manera de síntesis, se puede decir que quienes conforman el ya descrito enfoque clásico concurren en ciertos puntos básicos, que a su vez constituyen los principios fundamentales de dicho enfoque: en primer lugar se puede hablar de la constitución de un sistema organizativo cerrado y ciertamente estable; en segundo lugar de una organización jerarquizada, en cuanto a autoridad y comunicación; tercero, la existencia de un conjunto de reglas formales que regulen tanto el actuar general de la institución, como de los obreros y administradores; cuarto, una división

¹⁶ Ver Shafritz. *Clásicos de la administración pública* p. 78

¹⁷ Ver Guerrero Orozco, Omar, "Dialéctica de la administración pública", 1982. p. 76. Documento electrónico.

y especificación de tareas, especialmente entre aquellas operativas y gerenciales; quinto, el establecimiento de una remuneración y unos incentivos acordes con las tareas desempeñadas por los trabajadores; sexto, el mérito como mecanismo de escogencia de los trabajadores idóneos para cada cargo; séptimo, la visión mecanicista del obrero, en tanto debe ser ajeno a sus emociones, y supeditar su interés particular, al general; octavo, la separación entre las unidades decisoras y las unidades operativas, determinadas por la dicotomía entre política y administración.

Gracias a la fuerza y gran aplicabilidad que estos postulados lograron en su momento, *el enfoque clásico de la Administración Pública* logró propagarse por el mundo en una época histórica, permitiendo que sus principios ya expuestos se constituyeran en un factor determinante en los procesos mismos de industrialización de los países occidentales, especialmente europeos y norteamericanos.

No obstante, a medida que el tiempo transcurría y lo abanderado por el *modelo*¹⁸ clásico satisfacía cada vez en menor medida las necesidades de la sociedad civil, se comenzaron a evidenciar las numerosas debilidades que éste presentaba en su tarea principal de aumentar la eficiencia y eficacia de las distintas organizaciones; las limitaciones y fallas de la aplicación de este enfoque se entenderán como sus *críticas, falencias o debilidades*.

La primera crítica a tratar está relacionada con la ausencia de claridad conceptual con la que trabajaron los pensadores constituyentes del enfoque clásico; éstos evadieron su responsabilidad de proporcionarla, no definiendo concienzudamente conceptos básicos, como administración y principios. Siendo así, la validez de los postulados que de este enfoque se desprenden se ve mermada.

Otra de las críticas más recurrentes que se le hace al enfoque clásico de la administración está relacionada con la concepción que tiene del trabajador dentro de la dinámica de la organización; al despojarlo de su esencia, emociones, poder de decisión, entre otros, se le ve únicamente como una parte más de la totalidad de una

¹⁸ Modelo entendido para usos y efectos de este proyecto como esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja.

maquinaria,¹⁹ ignorando la enorme influencia que los factores psicológicos del ser humano tienen en un proceso productivo en el que participe, cualquiera que éste sea.

Otra falla de este enfoque es que visualiza a las organizaciones como entes ajenos e independientes del medio ambiente que los rodea; tiende a descontextualizarlas, admitiéndolas como sistemas herméticamente cerrados. “El comportamiento de un sistema cerrado es mecánico, previsible y determinista: la lógica del funcionamiento de sus partes es inmodificable. Sin embargo, las organizaciones nunca se comportan como sistemas cerrados, y no pueden reducirse sólo a algunas cuantas variables o algunos cuantos aspectos más importantes”²⁰.

A sabiendas de que el enfoque clásico se encarga principalmente de la sistematización del aspecto formal de las organizaciones, diversos críticos señalan la insuficiencia del mismo al ignorar por completo las lógicas informales de éstas, que sin lugar a dudas son inevitables. Este asunto le resta aplicabilidad y fuerza práctica a lo propuesto por los autores mencionados anteriormente en este capítulo.

Y finalmente, se cuestiona la pretensión de ciencia que tiene la Administración Pública tradicional; ésta al proporcionar una serie de principios generales que buscan encaminar el actuar administrativo hacia la eficiencia y eficacia, se autodenomina ciencia (como sucede con la ciencia administrativa de Taylor); sin embargo, dada la ausencia del método científico en la postulación de tales principios, dentro del que es necesario que se de comprobación empírica y no sólo observación, la veracidad de los mismos se ve desdibujada.

Estas son entonces las ventajas y falencias del enfoque clásico de la Administración Pública, estudiada, a grandes rasgos, desde una perspectiva puramente teórica. El enfoque moderno o Nueva Gerencia Pública surge a partir de los anteriores aciertos y limitaciones de la Administración Pública tradicional, con la pretensión de subsanar las fallas resultantes de la aplicación de los postulados clásicos, como se explica en el segundo capítulo de este texto.

¹⁹ Comparar Dávila, Carlos. *Teorías organizacionales y administración: enfoque crítico*. 2001. p. 109

²⁰ Ver Chiavenato, *Introducción a la teoría general de la administración*. p. 80

2. CARACTERIZACIÓN DEL ENFOQUE MODERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En este capítulo se presenta una caracterización del enfoque ‘moderno’ de la Administración Pública (o Nueva Gerencia Pública), para lo que se identifican y precisan sus principios fundamentales.

Para lograr lo anterior es necesario señalar, en un primer momento, bajo qué contexto apareció; luego se señalan sus antecedentes para proceder con el inventario de postulados principales. Finalmente se determinan las principales debilidades de los mismos.

Gracias a un contexto muy peculiar, caracterizado por situaciones de crisis que se sumaron al deseo popular de cambio en las estructuras tradicionales, se cosecharon nuevas y distintas formas de ver la Administración Pública. De modo que las crisis, de corte económico y político principalmente, que evidenciaron el deterioro del desempeño macroeconómico estatal, sumadas a la difícil situación que atravesaba el Estado de Bienestar, suscitaron la aparición de propuestas que abogan por un rol y tamaño mínimos del Estado, el cual pudiese acoger modos de gestión propios del sector privado y a la vez ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza.

El incremento de las funciones asumidas por el Estado que es característica del Estado de Bienestar, en su intento de asegurar a todos los ciudadanos ciertas condiciones de vida, y el crecimiento paralelo de la complejidad y la tecnificación de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos, pusieron de manifiesto ciertas necesidades tecnológicas que trascendía el marco de la burocracia y la rutina administrativa.²¹

En síntesis, se observa como desde la esfera de la política se criticaba al Estado, señalándole su incapacidad en la labor de superar la pobreza y las inequidades sociales, y en la generación de libertades económicas que favorezcan las transacciones de los mercados y las empresas. A esto se suma el descontento de la ciudadanía ante la baja calidad de los servicios prestados por el aparato gubernamental, y los crecientes costes internos de mantener un modelo de Estado

²¹ Ver Olias de Lima, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. 2001. p.5

supremamente amplio. Así, el Estado terminó por perder protagonismo frente agentes más eficientes y efectivos como el mercado, permitiendo que lo público se interpretase desde otras perspectivas como la de la disciplina económica del sector privado.

De acuerdo con lo anterior, se puede aseverar que son entonces las situaciones caracterizadas por la crisis política, recesión económica e inequidad social las que más presionan para construir un nuevo paradigma que oriente la administración de los asuntos públicos, y tratan de evidenciar la necesidad de ver, leer y comprender el mundo y sus realidades cada vez más complejas y exigentes de manera diferente; tres ejemplos claros de cómo este particular contexto conlleva al surgimiento de reformas estatales que procuran un actuar más eficiente y efectivo del mismo Estado, se dieron en Nueva Zelanda, el Reino Unido y Australia. En Nueva Zelanda los ejes del cambio fueron la separación entre la formulación de políticas y la ejecución de programas (tal como lo propone básicamente la dicotomía entre política y administración), y el rol de las agencias controladoras que evaluaban si las agencias ejecutoras habían cumplido o no sus objetivos. En Gran Bretaña el énfasis estuvo puesto, por un lado, en la reducción del servicio civil y la privatización, y por el otro en el cambio de las cadenas de responsabilización, reforzando sobre todo las instancias intermedias. En Australia el interés principal fue la reforma financiera y la modificación de los patrones de gastos administrativos, dotando de mayor flexibilidad al uso de los recursos adquiridos.²²

En respuesta a las situaciones de crisis surgen, a mediados del siglo XX, las primeras nociones de *gerencialismo*, entendido como la adopción de herramientas de gestión del sector privado, por el sector público. Éste surgió como el conjunto de mecanismos por el cual se solventarían las falencias más notorias del enfoque clásico de la Administración Pública; se caracterizó principalmente por: a) tener en cuenta la variable psicológica de los trabajadores al interior de la dinámica organizacional, es decir, sus motivaciones (más allá de la de índole económica), las relaciones que

²² Comparar Subsecretaría de la Gestión Pública – SGP. “La Gestión Pública por Objetivos y por Resultados: una visión sistémica”. 2007. p. 28. Documento electrónico.

establecen con su entorno, entre otras; b) la flexibilidad del sistema de control y respuesta frente a las distintas dificultades que pudiese enfrentar una organización; c) centrar la atención en la consecución de resultados, más que en el planteamiento de objetivos irreales e inalcanzables.

No obstante, lo que propuso el gerencialismo no fue suficiente para alcanzar su objetivo de aminorar las falencias del sistema que funcionaba bajo las lógicas del enfoque clásico de la Administración. Por tanto y en respuesta a lo anterior aparece el ‘enfoque moderno’ o comúnmente llamado Nueva Gerencia Pública (o NGP), término que fue usado por primera vez por Christopher Hood en 1991 en su trabajo titulado ‘A Public Management For All The Seasons’ y que significa la adopción de los principios fundamentales de la administración de empresas por el sector público, sustentados en la responsabilización, la flexibilidad, la separación entre servicio y control y la orientación al ciudadano.²³ Ésta también se puede definir como: “Una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados”²⁴.

Teniendo claridad sobre lo que implica, de manera muy general, la Nueva Gerencia Pública es necesario determinar que ésta propone que el mundo actualmente se mueve en la era de la información y la comunicación instantáneas, donde el valor económico y el poder se sustentan en el manejo de esa información, y que por tanto el empleo del modelo clásico resulta difícil dadas sus estructuras de enorme tamaño y rigidez; a pesar de que el punto de partida siguen siendo las estructuras clásicas o tradicionales, se requiere de sistemas más flexibles y ágiles, que respondan con la misma velocidad con que se generan las demandas hoy en día. Además la “internacionalización de los mercados industriales, comerciales y financieros provoca

²³ Comparar SGP. “La Gestión Pública por Objetivos y por Resultados: una visión sistémica”. p. 28. Documento electrónico.

²⁴ Ver Olias de Lima. *La Nueva Gestión Pública*. p 8

problemas de coordinación administrativa y pone de relieve los desajustes entre las estructuras administrativas”²⁵.

Con los siguientes elementos se buscará explicar el por qué, bajo la perspectiva del enfoque moderno o Nueva Gerencia Pública, las estructuras del enfoque clásico requieren una cierta innovación. En primer lugar se encuentra la Internet que crea una nueva noción de tiempo y espacio, inmediato e irrestricto respectivamente, en los que el uso de estructuras tradicionales pareciese obsoleto; y en segundo lugar está la globalización (impulsada por la Internet) y que agrupa cuatro (4) procesos que influyen altamente en cómo se administra el mundo moderno:

- a) Hay amplia movilidad de capital, personas e ideas en todo el mundo (lo que hace más difícil y compleja la tarea de controlarlos y manejarlos);
- b) Se presenta simultaneidad en el consumo de bienes y servicios (es decir que el tiempo que toma un producto en trasladarse de un lado a otro es reducido, al igual que la adopción por parte de los consumidores);
- c) Aumento en la competencia entre los prestadores de servicios (especialmente los públicos) dados los procesos de privatización;
- d) Pluralismo que conduce a la descentralización.²⁶

Así, el Estado pierde su autoridad, como agente cohesivo de una sociedad y como reproductor de dinámicas sociales, frente a nuevas y distintas fuerzas transnacionales que se entrometen en los procesos relacionados con el control de los mercados y de formación de opinión pública.

Desde esa perspectiva se hace evidente que lo que propone el enfoque clásico de la Administración Pública realmente requiere de nuevos insumos para responder de forma eficaz y eficiente ante las demandas resultantes de un medio ambiente en constante cambio y que con el transcurrir del tiempo se encuentra cada vez más fuera del control institucional.

Ante esta necesidad la Nueva Gerencia Pública presenta una serie de acciones que busca complementar los principios fundamentales ya formulados por los clásicos, en pos de que la Administración Pública realice una mejor tarea. Éstas nuevas propuestas de acción se pueden analizar desde lo que se denomina como ‘las 5

²⁵ Ver Olias de Lima. *La Nueva Gestión Pública*. p.7

²⁶ Ver Chiavenato, *Introducción a la teoría general de la administración*. 2006. p.304

R's'²⁷, que suministran un marco para la comprensión de los diversos conceptos que integran la NGP: la reestructuración, reingeniería, reinversión, realineación y reconceptualización, que serán explicadas a continuación, son producto de la síntesis y sistematización realizada por David Osborne y Ted Gaebler, quienes gracias a su enorme experiencia en materia de gestión del sector público estadounidense (Osborne se desempeñó como asesor de gobiernos estatales y locales de Estados Unidos, y Gaebles fue administrador municipal de Visalia, en California, y Vandalia, en Ohio) se convirtieron en los autores más referenciados cuando se estudia al enfoque moderno de la Administración Pública.

Se tiene entonces que la reestructuración está encaminada a eliminar todo aquello que resulta inútil en una organización, y por lo mismo entorpece el suministro de servicios dirigidos a satisfacer las demandas de los ciudadanos. Ésta puede resultar en una reducción significativa de la estructura de la organización, que conllevaría a una delegación de funciones y al desplazamiento de ciertos procesos de toma de decisiones a niveles más bajos de la jerarquía (únicamente aquellos que deban ser inmediatos para responder a una demanda dada). En última instancia pretende la contratación externa de las competencias que no son propias de una organización, entendidas como aquellas funciones que se consideran secundarias, no primarias ni fundamentales, en el desempeño de la organización.

La reingeniería busca que las reformas se implanten en un 'lienzo en blanco', es decir, que no se intente acomodar soluciones parciales a problemas ya dados, sino que se dé una real reorganización; además propende por el máximo aprovechamiento de las nuevas tecnologías, que debiesen constituir parte central de las operaciones de la organización, y por la reducción del ciclo productivo y de los costos.

²⁷ Ver Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. “Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado”, 1999. pp. 1-3. Documento electrónico.

La reinención se refiere a “crear en el seno de la Administración Pública una “cultura de espíritu empresarial” que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público”²⁸.

La realineación se puede ver como la implementación de la estrategia de reinención, procurando el cambio hacia el interior de la organización mediante el alineamiento de las estructuras administrativas y de responsabilidad con las estrategias de mercado y de suministro de servicios.

Finalmente la reconceptualización propone la aceleración del ciclo de retroalimentación, a favor de un aprendizaje más ágil y una adaptación más pronta de las organizaciones al contexto y las demandas que de él provienen. Uno de los mecanismos por los cuales se puede alcanzar este objetivo es otorgar mayor autonomía a quienes conforman la línea del frente de la organización, para evaluar el desempeño y tomar medidas sin requerir de aprobación de líneas medias.

Habiendo definido las 5 R's como una especie de marco conceptual para la NGP, impera definir y caracterizar las principales propuestas de ésta. En primera instancia se debe señalar que el nuevo paradigma de la Nueva Gerencia Pública se instaló en un contexto de transformaciones un poco más amplias que las de la Administración Pública, entre “las que sobresale la caída del Estado de Bienestar, el llamado ajuste estructural, la desregulación de las economías y las profundas transformaciones en el pensamiento económico mundial”²⁹. Por esto el enfoque moderno propone que el mercado y las grandes empresas transnacionales sustituyan al Estado en el cumplimiento de parte de sus funciones, de modo que compitan con éste y evidencien lo obsoletos que pueden llegar a ser los servicios, procedimientos y tecnologías que generaba. Se busca entonces que se implementen nuevos procesos de privatización y de contratación externa, que reduzcan el rol y tamaño del Estado a una mínima expresión.

²⁸ Ver Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP. “La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, 2003. p. 11. Documento electrónico

²⁹ Comparar Revista de Estudios Politécnicos, “La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena”, 2009. p 3. Documento electrónico.

Siendo uno de los pilares fundamentales de la NGP, es preciso analizar con mayor profundidad el fenómeno de la privatización identificando sus pros y contras. Como parte de los beneficios de la privatización se encuentran: a) la eficiencia, pues supone un mejor uso de los recursos económicos, de los cuales se espera que sean más productivos; b) el alivio fiscal que se generaría por la reducción de accionar del Estado en procesos económicos, que implica un alivio en las finanzas públicas y que produciría una reducción de las cargas tributarias que se imponen a los ciudadanos; c) los estímulos a la producción, inversión y el ahorro dada la reducción tributos, la disminución de las tasas de interés, el favorecimiento a la actividad empresarial, entre otros; d) la atracción a la inversión extranjera por la existencia de un mercado de capitales interno fuerte y estable.

Por otra parte se tienen entre las desventajas: a) la ineficiencia, en tanto se cuestiona la supuesta eficiencia del sector privado, dado que éste también ha experimentado crisis de improductividad, que han generado depresión en la economía en general y situaciones de recesión; b) los efectos nocivos por generación y promoción de monopolios, puesto que las empresas privadas buscan un máximo beneficio y una alta acumulación en manos de unos pocos inversionistas, el ahorro y la inversión que arguyen como positiva los partidarios de la privatización estaría concentrados en unos pequeños focos empresariales; c) los excesivos costos de privatizar por el aumento en el desempleo, desprendido de la reducción de personal público, liquidación de varias empresas estatales, además de elevados precios de los servicios y bienes que se privatizaron; d) las pérdidas que representa la privatización para el Estado pues el sector privado no está dispuesto a cubrir los gastos en que incide el Estado a la hora en que invierte en empresas públicas.³⁰

Teniendo claridad sobre el asunto de la privatización, se procederá a exponer otra propuesta que busca la minimización de la estructura estatal: ésta es la descentralización de las organizaciones y la eliminación de escalones jerárquicos; ésto mediante un único proceso, la creación de *agencias*. El *sistema de agencia*³¹ da

³⁰ Comparar Low Murtra, Enrique; Gómez Ricardo, Jorge. *Teoría Fiscal*. 1996. pp. 109-111.

³¹ Ver Olias de Lima. *La Nueva Gestión Pública*. p. 15

lugar a organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno, verdaderamente distintas a las de enorme tamaño y rigidez que propone el enfoque clásico. Tal propuesta surge de la clara necesidad de acercar dichas organizaciones al cliente/ciudadano y aproximarlas a sus aspiraciones; igualmente se requiere de circuitos decisorios y comunicativos más cortos y ágiles que respondan con prontitud a las demandas constantes del sistema.

De este modo lo que se busca mediante la implementación de este sistema innovador es la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales, es decir, que se cree una real división entre aquellas unidades decisoras encargadas igualmente de la planeación y el control (entiéndase la unidad meramente política) y las unidades operativas (o administrativas). Entonces:

Lo característico de esta forma de gestión es la autonomía y el establecimiento de unos objetivos claros entre el “principal” y la agencia a los que ésta se compromete por medio de vínculos contractuales o semicontractuales bajo criterios de racionalidad económica, esto es, el logro efectivo y eficiente los objetivos.³²

Estas nuevas organizaciones, además de contar con una estructuración distinta a la propuesta por la Administración Pública tradicional, difieren en sus pautas de comportamiento; la NGP busca liberar a las agencias del toco procedimentalismo y formalismo excesivo, característicos de la burocracia. En determinado momento la formalidad y los procedimientos altamente regulados aseguraron la regularidad y estabilidad de la prestación de servicios, sin embargo, éstas no son las únicas preocupaciones, hoy en día impera también garantizar la eficiencia y eficacia de los mismos.

Otra propuesta de la Nueva Gerencia Pública, argumenta que las organizaciones se deben estructurar en torno a la lógica del ciudadano/cliente, bajo la cual el cliente no es alguien sobre el que se ejerza autoridad, sino alguien al que se debe servir. Por lo mismo, el ciudadano abandona su status de receptor y se convierte en un actor, dotado de relevancia y poder respecto de los procesos de toma de decisión sobre la provisión de los servicios de los cuales es usuario permanente.³³

³² Ver Olías de Lima. *La Nueva Gestión Pública*. p. 15

³³ Comparar Olías de Lima. *La Nueva Gestión Pública*. p.18

Este panorama orienta a la Administración Pública hacia el rendimiento dado que la compele a responder con mayor prontitud a los deseos y necesidades del cliente, dado el control y presión que este último ejerce sobre la organización; además sugiere el establecimiento de metas ambiciosas en pos de la eficiencia y la eficacia, que eleven los estándares de calidad de los servicios prestados.

Además, se tiene que a diferencia del modelo tradicional, el moderno aboga por lo multidisciplinar, proponiendo que los cargos sean inclusivos más que limitados, por lo que los trabajadores deben adquirir múltiples habilidades y trabajar en distintos campos. Por lo mismo, apoya la formación constante y permanente de los individuos. Este aprendizaje continuo va de la mano de la innovación imparable del mundo, permitiéndoles a las personas mantenerse informadas y tener su conocimiento actualizado.³⁴

Es también muy importante señalar que para los modernos una de las grandes preocupaciones respecto de la Administración Pública son sus resultados y la medición de los mismos; para los clásicos el protagonismo lo obtenía el proceso de planeación y ejecución, más que de evaluación de efectos. Esto es tal vez uno de los puntos de divergencia más claros existente entre uno y otro modelo, además de los ya explicados. De igual manera, los pensadores de la Nueva Gerencia Pública ponen en evidencia cómo el control jerarquizado (de la cabeza a la base) del comportamiento de los trabajadores entorpece reacciones que debiesen ser inmediatas dados los cambios constantes del contexto, las peticiones persistentes de los clientes, entre otros.

Siendo éstas las propuestas más destacadas dentro de lo que abandera la Nueva Gerencia Pública, es necesario ahora reconocer que este nuevo estado de cosas, caracterizado por contratación externa, privatización y sistemas de agencias, entre otros, suscita algunos problemas transversales clave referidos a las relaciones en el interior del Estado, pero que también van más allá, en la medida en que las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad se encuentran involucradas. El estudio de algunos de estos principales problemas transversales pone de manifiesto

³⁴ Comparar Chiavenato. *Introducción a la teoría general de la administración*. p.316

que la NGP es mucho más exigente que lo que podría sugerir una ojeada superficial a los principios de gerencia;³⁵ se procederá a enumerar las problemáticas, entendiéndolas como *críticas*.

En un primer lugar se debe analizar una gravísima consecuencia de la propuesta principal de la Nueva Gerencia Pública, entiéndase la reducción del tamaño y rol del aparato Estatal; modificarlos supondría un *despido masivo* de funcionarios, el que generaría por una parte, un aumento considerable en la tasa de desempleo, y por otra parte, una oposición exacerbada por parte numerosos grupos de presión que se verían afectados con el proceso.

En segundo lugar se tiene la cuestión de la *responsabilidad*, pero para comprender el por qué ésta se constituye en crítica, se debe señalar que dada la orientación por resultados y hacia el rendimiento de la NGP, los medios para garantizar la responsabilidad que se consideran compatibles con ella, y que incluyen establecimiento de altas expectativas del desempeño, registro de información confiable sobre las tareas realizadas, evaluación sobre la satisfacción de las expectativas, y retroalimentación sobre el desempeño, tienden a perder su categoría de medio para convertirse en un fin en sí mismos, haciendo que la instauración real y total de la Nueva Gerencia Pública exija cambios de enorme alcance en el marco legal e institucional de un país.

En tercer lugar se encuentra el *aumento de la corrupción* como posible consecuencia de la aplicación de las propuestas del enfoque moderno de la Administración Pública, dadas la mayor libertad discrecional y gran autonomía que le otorgan a las organizaciones del sector público (agencias) y a sus empleados. Este panorama también afecta lo relacionado con la responsabilidad ya que se crea un conflicto en la determinación de los responsables de los resultados (los representantes elegidos o los empleados públicos), en un entorno de gestión descentralizado y altamente independiente.

³⁵ Ver CLAD. “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, 1999. p. 10. Documento electrónico.

También se critica el hecho de que mediante las reformas propuestas por la NGP se ignoren absolutamente valores tradicionales del sector público, a expensas de la promoción de valores económicos. Al respecto se pueden identificar las siguientes problemáticas:

- Las reformas incluyeron cambios en el estatus de las organizaciones del sector público como consecuencia de la privatización o la contratación externa. Lo que plantea la interrogante de en qué medida las corporaciones públicas y organizaciones similares tienden a entrar bajo los mismos lineamientos éticos y conductuales que el sector privado.
- Las reformas también han tendido a difuminar la frontera entre el sector público y el sector privado. El incremento de intercambios entre los sectores público y privado plantea nuevos numerosos dilemas que tienen que ser asumidos a nivel político.³⁶

Lo anterior implica dos limitantes importantes del enfoque moderno: en primer lugar, el olvido de los valores propios del sector público que conllevaría a una definición imprecisa y confusa de lo que implica la función pública inherente al Estado y por tanto a una visión borrosa de la misión y el rol que le son propios; y en segundo lugar, el surgimiento de numerosas dificultades en la labor de coordinación entre los objetivos trazados por la unidad decisoria de la gerencia y la unidad operativa de la misma.

En un último momento impera referirse a la novedosa concepción del ciudadano/cliente que busca imponer la Nueva Gerencia Pública, que puede llegar a reducirse a únicamente cliente, de modo que el individuo se vea desposeído de sus propiedades inherentes como ciudadano, como sus derechos y deberes primordiales.

Es éste entonces el panorama general de lo que es e implica el enfoque moderno de la Administración Pública, enmarcado en los principios y propuestas fundamentales de la Nueva Gerencia Pública, los cuales implican también ciertas debilidades de las que surgen las críticas que se le hacen a dicho enfoque. Teniendo claridad conceptual sobre los modelos tratados a lo largo de esta disertación se procederá a desarrollar el debate protagonista de la misma.

³⁶ Ver CLAD. “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”. p. 12. Documento electrónico

3. DEBATE TEÓRICO ENTRE LOS ENFOQUES CLÁSICO Y MODERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Habiendo descrito los principios fundamentales del enfoque tanto clásico como moderno de la Administración Pública de forma contextualizada, es importante interrogarse acerca de si éstos son excluyentes o complementarios en su implementación. Una aproximación de respuesta se pretende obtener a través del desarrollo de un debate teórico entre los dos enfoques estudiados. Dicho debate se dará en torno a seis cuestiones fundamentales: 1) ¿qué concepción tiene cada modelo del Estado? 2) ¿cuál es el rol y el tamaño ideales del Estado? 3) ¿qué orientación debe tener la Administración Pública según cada enfoque? ¿Por objetivos, por procesos o por resultados? 4) ¿qué valores orientan el funcionamiento de la Administración Pública en cada modelo? 5) ¿cómo se puede caracterizar, en cada enfoque, la relación entre el Estado y las personas? 6) ¿La NGP pretende erigirse como una disciplina moderna con pretensiones de sustituir o de complementar la disciplina de la Administración Pública? 7) ¿La Nueva Gerencia Pública pretende erigirse como una disciplina moderna con pretensiones de sustituir la disciplina de la Administración Pública? Se examinará entonces la tensión entre la Administración Pública Tradicional y la Nueva Gerencia Pública.

3.1 CONCEPCIÓN DEL ESTADO:

Para resolver la cuestión acerca de la concepción de Estado que defiende cada enfoque de la Administración Pública, es necesario señalar que así como ésta ha experimentado un proceso evolutivo suscitado por la necesidad de adaptarse al entorno, igualmente el Estado ha atravesado procesos complejos de cambio y adecuación a los nuevos escenarios del entorno social, económico, internacional y científico o tecnológico.

De la mano van la Administración Pública tradicional y el *Estado de Bienestar*. El enfoque clásico de la administración aboga por un ente Estatal enorme,

caracterizado por el máximo intervencionismo, y que provea garantías sociales y económicas a todos sus ciudadanos, por lo que busca esencialmente que el Estado intervenga activamente en el mercado, de modo que garantice a toda la población ciertos estándares mínimos de bienestar. En otras palabras:

El estado de bienestar es una forma de organización institucional basada en el compromiso público con el pleno empleo, la política económica anticíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios, de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económica y social.³⁷

Esta concepción de Estado surge como respuesta al aumento exponencial de la población y sus demandas, las cuales debían ser satisfechas por el ente estatal, ya que ninguna otra institución se encontraba capacitada para hacerlo. Así, su tarea intervencionista terminó por convertirse en su función propia y primordial.³⁸

No obstante esta dinámica propia del Estado de Bienestar produjo tres (3) consecuencias ciertamente negativas: primero, el agigantamiento de la estructura estatal, visible en el enorme número de funcionarios y empleados que cobijaba el Estado; segundo, resultados ineficientes e ineficaces frente a la provisión de libertades e igualdad a la sociedad; y finalmente, la existencia de costes excesivos del mantenimiento del aparato estatal.

Por lo anterior, el modelo de Estado de Bienestar se empieza a ver como económicamente inviable y políticamente peligroso, por las connotaciones autoritarias que son inherentes a la intervención estatal extrema. A modo de ejemplo se puede tomar el caso de Alemania en donde la severa crisis fiscal, que empieza a sentirse con cierta violencia entre 1970-80, más el poco crecimiento económico, el alto nivel de desempleo, la mayor necesidad de seguridad social proporcionada por el Estado y especialmente el envejecimiento de la población (que demandaba numerosas subvenciones), conllevaron a la puesta en marcha de una serie de transformaciones que pretendían “reducir las estructuras burocráticas del Estado, y sobre todo, se

³⁷ Ver “Transformaciones en el Estado de Bienestar” en *Revista Análisis Económico*, 2003. p. 278. Documento electrónico.

³⁸ La propuesta de dotar al Estado del poder para controlar e intervenir activamente en las cuestiones económicas, en pos de un crecimiento significativo que se reflejase en el aumento del bienestar general de la población proviene de las nociones de la economía Keynesiana, según la cual la acción del gobierno impulsa la actividad económica.

buscaba modificar la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo, aprovechando el clima de acotamiento del Estado y el ascenso político del neoliberalismo”³⁹.

Ese surgimiento y auge del neoliberalismo, sumado a la aparición del enfoque moderno de la Administración Pública, o Nueva Gerencia Pública, implicará una retraída significativa del Estado, su tamaño y su rol, que se considera propia del *Estado Neoliberal*. Éste implica principalmente la desregulación de las dinámicas económicas y liberalización de los mercados, lo que significa abrir paso a la libre movilidad de los capitales y la expansión de los mercados, acarreado una pérdida de soberanía económica para los estados nacionales; entraña también una disminución de la intervención económica directa del Estado, una política de privatizaciones, una mayor flexibilización laboral y la consolidación de las relaciones de mercado. Todo lo anterior se traduce en una reducción clara del rol y tamaño del Estado.

Por otra parte, el neoliberalismo también aboga por el fortalecimiento de las instituciones tradicionales, especialmente la familia y la nación, para que éstas se transformen en entidades que autogeneren bienestar social y que no dependan por completo del Estado.⁴⁰

Sin embargo, al igual que el Estado de Bienestar, el Neoliberal cuenta con falencias difíciles de subsanar; se le dificulta el cumplimiento de tareas básicas como la erradicación de la pobreza y la injusticia social, es decir que, al introducir la noción de mercado como el único efectivo en la distribución de recursos y beneficios al interior de la sociedad, el Estado Neoliberal terminó por perpetuar la desigualdad socioeconómica.

No obstante, luego de la crisis del Estado de Bienestar y el auge del Neoliberalismo, nuevas propuestas se han concebido a cerca de la manera en que debe ser conducida la acción estatal; entre éstas se encuentra la conocida ‘Tercera Vía’ que promueve la eficiencia del proceder del Estado dentro de las dinámicas del mercado global, sin eludir su responsabilidad en la resolución de las problemáticas

³⁹ Ver “¿Qué crisis afecta al estado de bienestar? Dinámica general y lecciones del caso alemán” en *Andamios*. 2009. p 345. Documento electrónico.

⁴⁰ Comparar Giddens, Anthony. *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. 1999. p 23

sociales existentes, todo esto con la finalidad última de garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía.

Se observa cómo los postulados básicos y primordiales de cada enfoque de la Administración Pública abanderada y aboga por una concepción de Estado singular, cada una de las cuales cuenta tanto con aspectos positivos como negativos. Determinar cuál de éstas es la más apropiada, si el Estado Benefactor o el Neoliberal, para un Estado dado depende del momento y necesidades por las que él atraviese; las experiencias pasadas parecen mostrar que los individuos se adaptan a cualquier formato de Estado mientras se les permita satisfacer sus aspiraciones y necesidades.

3.2 ROL Y TAMAÑO IDEALES DEL ESTADO

Los asuntos relacionados con el rol y el tamaño ideales del Estado, su nivel de intervencionismo en la vida económica y su capacidad o incapacidad para enfrentar con éxito las crisis, han sido centro de atención y de debate por años y años en la esfera de la Ciencia Política. En torno a dicho debate existen diversos puntos de vista, siendo dos los principales, dado que defienden dos posiciones diametralmente opuestas: por un lado el Estado necesario (concepción Neoliberal) y por otro lado el de enorme tamaño y altamente intervencionista (Estado de Bienestar).

Siendo que, tanto el enfoque clásico como el moderno de la Administración Pública abogan por una concepción de Estado muy específica, tal y como se mencionó anteriormente, de igual forma defienden un rol y tamaño ideales del mismo.

El enfoque clásico, ligado con la noción del Estado de Bienestar, busca que éste deje de ser sólo el proveedor de los servicios de seguridad y defensa y el administrador de justicia, para pasar a otorgar otros beneficios a la población en términos de salud, educación, vivienda, seguridad social. Evidentemente procura que el Estado abarque gran cantidad de actividades en pos de la satisfacción de las necesidades de la población, para lo cual sería necesario contar con un gran número de recursos económicos, físicos y humanos, que se traducirían en un papel y tamaño

estatales realmente colosales. Ciertamente es que la medición del cuerpo estatal de un país es un asunto difícil y controversial, no obstante existen mecanismos para hacerlo, por ejemplo usar como patrón para medir el porcentaje del gasto fiscal en relación con el Producto Interior Bruto (PIB) anual de un determinado país.⁴¹

Por su parte, la NGP, que representa al enfoque moderno de la administración, respalda la concepción de Estado necesario, propio del Neoliberalismo que surge como una crítica a ese Estado benefactor enorme, pero obsoleto, de modo que:

Los principios de ésta (la crítica neoliberal), al servicio de un sistema de valores en que la libertad individual expresada a través de la libre iniciativa es el valor supremo, signaron muchas de las reformas o modernizaciones propuestas para diversos países en las últimas décadas. Dentro de este concepto de modernización, la reducción o desmantelamiento del Estado estaba contemplado como un modo de estimular la economía, lo mismo que las disminuciones de impuestos y de los programas sociales.⁴²

Esta propuesta se lleva a cabo mediante procesos de desburocratización, privatización de empresas y organismos públicos, definida como “la transferencia de propiedad de una empresa estatal hacia el sector privado mediante venta total o parcial, o enajenación de activos luego de una liquidación”⁴³, desregulación y desreglamentación económicas.

Se debe señalar que el neoliberalismo tiene principalmente una connotación económica, puesto que busca en primer lugar el rechazo hacia la intervención estatal en los asuntos económicos de un país, en segundo lugar la defensa del mercado como único regulador de una economía y en tercer lugar, la promoción de la libre competencia. Pero indudablemente estas medidas tienen una fuerte repercusión en lo estatal, ya que buscan que éste se retraiga a fin de que se convierta en una institución realmente eficiente y de fácil control.

⁴¹ Comparar Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - BCN, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. “El debate sobre el tamaño del Estado, los ingresos y gastos del gobierno central en Chile y el costo fiscal de los tratados de libre comercio con el bloque de la Unión Europea y los Estados Unidos”. 2004. p 4. Documento electrónico.

⁴² Ver BCN, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. “El debate sobre el tamaño del Estado, los ingresos y gastos del gobierno central en Chile y el costo fiscal de los tratados de libre comercio con el bloque de la Unión Europea y los Estados Unidos”. 2004. p 3. Documento electrónico.

⁴³ Ver Low Murtra; Gómez Ricardo. *Teoría Fiscal*. p. 109.

Es ciertamente complejo determinar cuál de las posiciones es la adecuada, en tanto que ambas propuestas implican resultados tanto positivos como negativos; al igual que la determinación entre Estado Benefactor o Neoliberal, influyen factores contextuales a la hora de definir cuáles son el tamaño y el rol ideales en una nación dicha. No obstante, teniendo en cuenta la naturaleza del contexto mundial contemporáneo, se puede aseverar que el rol esencial del Estado (el cual determinará ciertamente su tamaño) debe comprender como mínimo las siguientes labores: fomentar la paz mediante el mantenimiento del orden; promover el desarrollo y crecimiento económicos; fomentar la formación de capital humano de calidad; mantener un sistema judicial eficaz; garantizar la permanencia de distintos mecanismos de participación ciudadana.⁴⁴

Sin embargo, es preciso reconocer que la labor de escogencia entre una y otra propuesta (Estado mínimo o Estado benefactor) debe ser conjunta entre ciudadanos, probablemente a través de sus representantes elegidos, y gobernantes de cada país, quienes deben realizar análisis y estudios muy detallados sobre qué es más conveniente en cada uno de los Estados de los cuales hacen parte.

3.3 TIPO DE ORIENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Siempre que se den procesos de planeación estratégica para llegar al cumplimiento de ciertos objetivos previamente determinados, se dará un tipo de orientación de las acciones a emprender para el logro de metas, sea por objetivos, por procesos o por resultados. Lo mismo sucede con la Administración Pública que, dependiendo del enfoque bajo el cual se desempeñe, cuenta con un tipo de orientación determinado.

Para la *Administración Pública tradicional*, o enfoque clásico, es primordial una *orientación por procesos* para asegurar la efectividad y eficacia del servicio que se presta a la ciudadanía; esto porque, según este enfoque, la manera más efectiva de alcanzar el resultado deseado, es mediante la gestión de recursos a través de un conjunto de actividades que interactúan entre sí y sobre las que se lleve un control

⁴⁴ Comparar Giddens. *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. pp. 61-62

severo y estricto. Es decir que una organización debe hacer énfasis en identificar, implementar, gestionar, evaluar y mejorar continuamente los procesos necesarios para alcanzar los objetivos trazados, bajo el cumplimiento de normas y procedimientos dados. La principal ventaja de la orientación por procesos es que las tareas arduas de control y revisión sobre dichos procesos, permiten la corrección de falencias sobre la marcha para entonces mejorar el desempeño y en últimas, el resultado o producto.

Estas afirmaciones se pueden corroborar estudiando los postulados primordiales de los autores pertenecientes al enfoque clásico, ya tratados en el primer capítulo de esta disertación, siendo éstos: a) la constitución de un sistema organizativo cerrado y ciertamente estable; b) la organización jerarquizada, en cuanto a autoridad y comunicación; c) la existencia de un conjunto de reglas formales que regulen tanto el actuar general de la institución, como de los obreros y administradores; d) la división y especificación de tareas, especialmente entre aquellas operativas y gerenciales; e) el establecimiento de una remuneración y unos incentivos acordes con las tareas desempeñadas por los trabajadores; f) el mérito como mecanismo de escogencia de los trabajadores idóneos para cada cargo; g) la visión mecanicista del obrero, en tanto debe ser ajeno a sus emociones, y supeditar su interés particular, al general; h) la separación entre las unidades decisoras y las unidades operativas, determinadas por la dicotomía entre política y administración.

Se observa cómo toda su atención se centró en la creación y sistematización de principios que hicieran de los procesos actividades regulares, automatizadas, fuertemente reguladas por normatividades formales, coordinadas y controladas rigurosamente.

Pero por otra parte se tiene a la *Nueva Gerencia Pública*, o enfoque moderno de la Administración Pública, cuyas propuestas incluyen la *orientación por resultados* como forma de conducción ideal para las organizaciones modernas, denominadas agencias; ésta “constituye una forma de conducción y organización de

las administraciones públicas que se basa en la previsión y preparación anticipada de logros, y en la delimitación y asignación de responsabilidades para conseguirlos”⁴⁵.

Entonces, al centrar la atención en los resultados del proceso productivo más que en el proceso como tal, se le otorga gran importancia al impacto de los mismos y por lo tanto, no es suficiente con que la administración preste servicios, sino que se debe garantizar la calidad de éstos a fin de satisfacer realmente las demandas del público, de modo que tenga un impacto ciertamente positivo. Las tareas de evaluación, se realizan ahora sobre el impacto, no sobre los procesos. Siendo así, la orientación por procesos:

Hace posible otorgar a cada uno de los niveles de dirección mayor autonomía en la toma de decisiones, pues establece claras relaciones de autoridad y responsabilidad por resultados, flexibiliza el uso de recursos sobre la base de su asignación programática a resultados previamente establecidos, genera sistemas de autocontrol que permiten la retroalimentación de las acciones, y vincula e interrelaciona la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso presupuestario, el monitoreo y la evaluación de la gestión, el control y la rendición de cuentas por resultados.⁴⁶

Es claro entonces, que la ventaja de este tipo de orientación está dada por la agilidad y flexibilidad que suministra a las organizaciones para que ellas respondan con mayor facilidad ante las constantes demandas del entorno; además, sí la atención se centra en los resultados se facilita la fijación de metas desafiantes por encima de los estándares, mejorando y manteniendo altos niveles de rendimiento y eficiencia en el marco de estrategia de una organización.

Dado que permite respuestas más ágiles y oportunas antes las demandas cada vez más complejas, exigentes y veloces de la ciudadanía, se pudiese calificar la orientación por resultados como la más apta para el contexto global que atraviesa actualmente el mundo, en el que el movimiento de personas, capitales, información, bienes, entre otros, se da a velocidades sorprendentes, por lo que impera una gerencia pública verdaderamente ágil y certera en su labor.

⁴⁵ Ver SGP. “La Gestión Pública por Objetivos y por Resultados: una visión sistémica”. p. 35. Documento electrónico.

⁴⁶ Ver SGP. “La Gestión Pública por Objetivos y por Resultados: una visión sistémica”. p. 35. Documento electrónico.

3.4 ÉTICA ORIENTADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sí bien existe siempre una ética orientadora del actuar estatal, y por tanto también del actuar administrativo, que pretende que el manejo de los asuntos públicos se haga bajo preceptos de legalidad, rectitud y responsabilidad, se conciben distintas propuestas en cuanto a cómo debe estar ésta encauzada para lograr su objetivo. De modo que los enfoques clásico y moderno de la Administración Pública representan dos de las posturas más reconocidas y, al mismo tiempo, opuestas en lo que a ética pública respecta. Para establecer la brecha existente entre estas posiciones se aludirá a los conceptos de ética de la convicción y ética de la responsabilidad de Max Weber.

La *ética de la convicción* pretende que las acciones de los individuos estén motivadas únicamente por la obligación moral y por el servicio y respeto a principios igualmente morales; éstos se convierten en punto de referencia para la construcción de reglas y normas, con pretensión universalista, que buscan regir el comportamiento humano. Este supuesto ético se articula perfectamente con los principios de acción propuestos por la *Administración Pública tradicional*.

Que los funcionarios y empleados que se desempeñan en el sector público sigan estrictamente las normas que se les imponen y respeten la estructura jerarquizada de la organización es el sustento de la noción de responsabilidad que defiende el enfoque clásico; sí el reglamento y los procedimientos se cumplen al pie de la letra, seguramente el resultado será el esperado y se asume que el administrador público actuó éticamente. De igual manera, el individuo es responsable por obedecer las órdenes provenientes de las instancias superiores y por mantenerse dentro del orden establecido por las normas, de modo que no responde propiamente por el producto final, sino por el proceso productivo.

De otro lado está la *ética de la responsabilidad* que valora las consecuencias de los actos individuales de cada quien, y confronta los medios con los fines, es decir que, al enfocarse en los resultados, justifica las distintas posibilidades de acción para cumplir un objetivo. Es una expresión de racionalidad instrumental, en el sentido que

no sólo valora los fines sino los instrumentos para alcanzarlos; se evidencia entonces una clara relación medios-fines, en la cual se prioriza el fin. La atención que le presta a las consecuencias y/o resultados hace de la ética de la responsabilidad el complemento adecuado para la *Nueva Gerencia Pública*.

Los individuos pertenecientes al sector público que se desenvuelve bajo las lógicas del enfoque moderno de la Administración Pública se hacen responsables por el producto de su trabajo, lo que definitivamente no implica que no deban acogerse a reglamentos, sino que por el contrario, tanto su desempeño como el resultado de éste serán foco de evaluación.

De manera que a la hora de definir la ética que debiese regular el comportamiento de quienes hacen parte del sector público es preferible abogar por una conjunción entre las éticas descritas; así, el administrador público debe, en un primer momento, ceñirse a las reglas y comprometerse a voluntad con los procedimientos preestablecidos y con el servicio, y en segundo momento, hacerse responsable por el resultado de su trabajo y el impacto del mismo (ética de la convicción y ética de la responsabilidad respectivamente).

3.5 VALORES ORIENTADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública, sea cual sea el enfoque que la dirija estará siempre orientada principalmente por la eficiencia y la eficacia; la finalidad de las distintas propuestas expuestas en los capítulos 1 y 2 de este texto es encaminar el actuar administrativo por senderos de máxima eficiencia y eficacia precisamente. Sin embargo, los enfoques clásico y moderno difieren ciertamente en la determinación de los demás valores que debiesen orientar sus acciones.

La *Administración Pública tradicional* defiende como necesarios y primordiales los valores de *la responsabilidad, la igualdad, la solidaridad y el bienestar común*. Acogerse a voluntad y con vehemencia a los reglamentos formales de una organización hace de los administradores y funcionarios seres responsables; prestar servicios al total de la ciudadanía indiscriminadamente, sin importar sus

condiciones económicas, políticas o sociales, materializa el ideal de igualdad que caracteriza al sector público como tal; dar prelación a aquellos sectores menos favorecidos de la sociedad hace de la Administración un ente solidario; y finalmente, darle prioridad al bien común por encima del individual permite que los recursos y bienes materiales públicos se usen a favor de la comunidad.⁴⁷

Por otra parte, la *Nueva Gerencia Pública*, al pretender la adopción de la cultura empresarial por parte del sector público, busca de la misma manera que los valores económicos propios del sector privado orienten el actuar público; de modo que considera básicos valores como *la rentabilidad, la competencia, el individualismo y la transparencia*. La rentabilidad supone la mayor ganancia al menor costo, por lo que busca utilidad; la competencia incentiva la alta calidad de los servicios que presta una organización; el individualismo (totalmente distinto del egoísmo) busca que cada quien pueda valerse por sí mismo en lugar de depender del Estado; y la transparencia promueve la rendición de cuentas con respecto a el manejo que se hace de los recursos con los que cuenta una organización.

Si bien la aplicación de los valores de la transparencia y la competencia en el sector público implicaría cierto beneficio, en tanto procuran que los ciudadanos primero, conozcan el destino de los recursos públicos que aportan por medio del pago de impuestos y segundo, disfruten de una mejor calidad de los servicios que recibe por parte de la administración, el sentido de individualismo y de rentabilidad, especialmente, conllevan a fuertes contradicciones: el afán de lucro que promueven es completamente nocivo para el sector público.

La importancia relativa que toman estos valores y objetivos en ambos sectores marca la diferencia entre ellos. En el sector privado, exhortan a los empresarios a adherirse a un comportamiento de moda, el cual es socialmente responsable. Ellos no pueden hacer más. Sin embargo, en el sector público, los valores son un componente esencial en cualquier código de ética y tienen una influencia formativa en las relaciones entre servidores públicos y ciudadanos.⁴⁸

⁴⁷ Es por esta razón que en ocasiones se despoja a los funcionarios y administradores públicos de su naturaleza de humanos y se les considera como máquinas, haciendo que sus componentes psicológicos no se inmiscuyan en el proceso productivo y pongan en peligro el bienestar común como valor orientador de la Administración Pública y fin último de la misma.

⁴⁸ Ver Revista Venezolana de Gerencia – RG. “Los valores del sector público y la supuesta supremacía administrativa del sector privado”. 2003. p 553. Documento electrónico.

Esta diferencia sustancial evidencia la debilidad tanto teórica como práctica de la propuesta liderada por la Nueva Gerencia Pública, que promueve el acogimiento de los valores económicos del sector privado, por el público que, según ésta, son universales y aplicables bajo cualesquiera condiciones.

3.6. RELACIÓN ESTADO-CIUDADANO

El Estado y los ciudadanos siempre han tenido una relación muy estrecha, en tanto no existe el uno sin el otro. El Estado apareció como el ente que evita los conflictos entre individuos (que pudiesen surgir por diferencias de pensamiento y/o por pugnas por los recursos existentes) y que por tanto asume la tarea de regir, dictar y obligar a la población a mantener un estatus de orden y armonía.⁴⁹ Pero también se ve forzado a obedecer la ley (actuar en el marco de lo legal) y a garantizar unos mínimos de subsistencia a sus ciudadanos, materializado en el respeto a sus derechos inherentes. Los ciudadanos por su parte ejercen un control sobre el Estado, y por tanto cumplen un doble papel: por una parte son beneficiarios del actuar estatal, y por otra, se constituyen en vigilantes del mismo, mediante los distintos mecanismos de participación con los que cuentan. Entonces se tiene que:

Evidentemente es ciudadano el individuo que puede tener en la asamblea pública y en el tribunal voz deliberante, cualquiera que sea por otra parte el Estado de que es miembro; y por Estado entiendo positivamente una masa de hombres de este género, que posee todo lo preciso para satisfacer las necesidades de la existencia.⁵⁰

A esta definición se acoge el enfoque clásico de la Administración Pública, para el cual la ciudadanía implica un estatus de pertenencia de los individuos a la sociedad y que además se confiere a quienes son miembros por pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social⁵¹. De modo que el ciudadano se ve únicamente como objeto y juez

⁴⁹ Esta afirmación se asume verdadera desde la perspectiva Hobbesiana, según la cual el Estado es producto de un contrato social por el que se pacta el abandono de los derechos que los individuos tienen sobre la violencia (entre otros) a cambio de la protección y el orden que ofrece el Leviathan.

⁵⁰ Ver Aristóteles. “Del Estado y del ciudadano” en *La Política*. Documento electrónico.

⁵¹ Comparar Ortiz Jiménez, William. *Ciudadanía alternativa: nueva forma de manifestación constitucional*. 2010. p 7

de las acciones que emprenden el Estado y la Administración, en la medida en que es el receptor de las mismas e igualmente las juzga buenas o malas, dependiendo de si suple o no sus propias necesidades. Ciertamente cuenta con mecanismos fuertes de participación, pero esto no le confiere una condición de actor al interior de la misma Administración Pública, pues la definición de la forma de operar de ésta le es completamente ajena.

Empero, el término ciudadano no es del todo estable ni admite una definición única. Se observa cómo con el transcurrir del tiempo y la evolución natural del Estado, se ha modificado parcialmente la noción de ciudadanía y, por lo mismo, se ha transformado igualmente la relación que ésta tiene con el propio Estado.

Por una parte se admite una concepción más general del ciudadano puesto que éste ya no se encuentra determinado únicamente por el Estado-nación, sino que ahora hace parte de una sociedad global en la que existen otras autoridades además de la estatal. Por otra parte, hay una mayor cercanía entre los ciudadanos y sus Estados, traducida en posibilidades y mecanismos de participación de los últimos en la toma de decisiones que les conciernen; esto se da porque a medida que el ambiente cambia y las demandas provenientes de la sociedad civil aumentan y se complejizan, el Estado se encuentra más dispuesto a acrecentar los medios de participación ciudadana en pos de la mejoría de su actuar.

Por todo lo anterior, la Nueva Gerencia Pública acoge esa nueva concepción de ciudadano, sumándole una característica bastante peculiar. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, al ciudadano además de concebirse como tal, se le percibe como *cliente* y, por lo tanto, se le confieren una serie de ‘poderes’ que aumentan exponencialmente su participación al interior de la esfera de la Administración Pública. De acuerdo con lo anterior:

La idea de cliente sustituye a la noción de ciudadano, haciendo que como contribuyentes informados conozcan el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de los impuestos. Por tal motivo, los resultados electorales estarán determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios, que por la politización, las campañas políticas y la opinión pública.⁵²

⁵² Ver Revista Venezolana de Gerencia – RG. “Nueva Gerencia Pública ¿gobierno sin política?” 2003. p 385. Documento electrónico.

De modo que se da un *empoderamiento del cliente*, concepto altamente ligado a la soberanía del consumidor y que se refiere a cómo el cliente asume control sobre sus preferencias, satisfacciones y demandas y se presenta ante la Administración como un actor, no solamente como receptor, exigiendo principalmente eficiencia, eficacia, transparencia y cercanía de parte de su gobierno.

Es a penas natural que el concepto de ciudadano se transforme con el pasar del tiempo; las modificaciones que experimenta el contexto presionan ineludiblemente al cambio de las relaciones existentes entre el Estado y su ciudadanía. Sin embargo, es preciso recordar que la ciudadanía es un derecho adquirido desde el nacimiento y que no admite discriminación, mientras que la NGP, al pretender empoderar al ciudadano como cliente, permite que el dinero se constituya en el determinante del acceso del ciudadano/cliente al sector público, de modo que su valor lo decreta su poder adquisitivo, cuando debiese estar sustentado únicamente por sus derechos y deberes.

3.7 PRETENSIONES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Este asunto está referido a las aparentes pretensiones de la Nueva Gerencia Pública de erigirse como una disciplina moderna que sustituya la disciplina de la Administración Pública como tal, sin embargo, aceptar tal afirmación como cierta, es, hasta cierto punto, ilusorio. A continuación se señalan los motivos por los cuales los fundamentos teóricos de la NGP parecen tambalear ante las reales demandas y necesidades del mundo actual, lo que le impide sustituir realmente a la Administración Pública como disciplina y la convierten en un conjunto de herramientas y mecanismos que más bien complementan dicha disciplina.

En un primer lugar se observa cómo lo propuesto por el enfoque moderno de la Administración Pública, que pretende una aplicación universal y estandarizada, se estrella con contextos en los que su aplicabilidad se constituye en una real utopía que supone el cambio de un sistema que se realiza desde dentro y que convive con el

sistema ya existente,⁵³ es decir, la NGP se propuso realizar cambios dentro del sistema a través de los cuales no trata de reemplazar sus elementos esenciales, sino desplazarlos, de modo que las estructuras burocráticas, propias de la Administración Pública tradicional, coexistan sin chocar ni contradecirse con los valores empresariales. En la práctica, esta propuesta implica grandes dificultades en tanto se requiere de un Estado altamente modernizado, ávido de transformaciones y abierto al cambio (como los existentes en Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido antes de que atravesaran sus respectivos procesos de reforma) que permita y facilite la adopción de ciertas medidas encaminadas a mejorar, más no a reconstruir o reformular, la acción gubernamental a través de la conjugación entre las dinámicas de la Nueva Gerencia Pública con las de la Administración Pública.

En este sentido, el contexto es un factor determinante en la implementación de los procesos de reforma que promueve la NGP; ciertamente una Administración Pública democrática, caracterizada por la transparencia y la rendición de cuentas, es más susceptible de lograr cambios para mejorar su ámbito y esfera de acción, que una Administración Pública infestada de vicios y corrupción. De acuerdo con lo anterior, se puede reconocer que es tarea de cada país realizar una evaluación previa de su realidad para determinar si realmente existen las condiciones mínimas y necesarias para iniciar un proceso de reforma administrativa enfocada a la NGP, pues si se llegase a instaurar una reforma teniendo un Estado inmaduro y débil se limitaría por ende la consecución de resultados positivos y, además, se favorecería el surgimiento de nuevas fallas de la estructura y del sistema.

Por otra parte, se tiene cómo la Nueva Gerencia Pública, en sus procesos innovadores, se enfrenta a estructuras legales y jurídicas que no pueden desaparecer por completo, y que debiesen ser reformadas paulatina y concienzudamente para dar lugar al nuevo orden gerencial que propone, lo que de por sí supone una dificultad.

De lo anterior se infiere que la Nueva Gerencia Pública no busca sustituir del todo las estructuras administrativas, políticas y jurídicas existentes, producto de la

⁵³ Comparar Guerrero, Omar. *La Nueva Gerencia Pública*. 2004. p. 261

Administración Pública tradicional, sino por el contrario desplazarlas y hacer lugar a las dinámicas propias del sector privado dentro del sector público.

Otro de los motivos por los que se cuestiona la pretensión de la NGP de erigirse como verdadera disciplina se relaciona con la fuerte contradicción entre los valores económicos que promueve y los valores propios del sector público; el enfoque moderno “personifica la endoprivatización [y exoprivatización] de la gestión pública a través del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales, que aclaman la ganancia, el lucro y el individualismo egoísta, que ninguna relación tienen con el espíritu solidario de lo público”⁵⁴, entendiendo exoprivatización como el proceso por el cual la Administración Pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada, y endoprivatización como la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado.⁵⁵ La NGP admite que todo comportamiento está dirigido por el autointerés, de modo que las organizaciones de carácter público debiesen ser conducidas de la misma manera, haciendo que se orienten al lucro como resultado de su eficiencia y eficacia; sin embargo, lo público no puede ni debe estar motivado por un pensamiento individualista, por el contrario, se sustenta en el sentido de comunidad como base de pertenencia e identificación de los individuos.⁵⁶

Dada esta contradicción, la fuerza teórico-práctica de la NGP se desdibuja, y por tanto también su pretensión disciplinar; aunque las herramientas de acción que propone el enfoque moderno de la Administración Pública, adoptadas del sector privado, parecen útiles, acoger de la misma manera los valores que éste implica definitivamente genera una incoherencia enorme al interior del sector público, pues los valores que motivan y guían el accionar de cada uno de los sectores son diametralmente opuestos.

⁵⁴ Ver Revista Chilena de Administración Pública. “El fin de la Nueva Gerencia Pública”. 2009. p 16. Documento electrónico.

⁵⁵ Comparar Guerrero, Omar. “El mito del nuevo management público”. En *Gerencia Pública: una aproximación plural*. 2005. p 69. Documento electrónico.

⁵⁶ Comparar Guerrero. “El mito del nuevo management público”. p 123. Documento electrónico.

Ahora, la aseveración primordial de la Nueva Gerencia Pública sobre la posibilidad que existe de que los preceptos de funcionamiento de la empresa privada puedan ser acogidos sin dificultad por cualquier otra organización, también parece carecer de fuerza teórico-práctica; si bien es cierto que gobierno y gerencia privada comparten ciertos procesos como los relacionados con la planeación, la coordinación, la comunicación y la presupuestación, las diferencias son realmente abismales. Por ejemplo la naturaleza del cargo en uno y otro sector; mientras el del público responde a necesidades políticas, se le garantiza estabilidad y está sujeto al escrutinio público, el del privado es ciertamente más volátil, dependen de las dinámicas de mercado (caracterizadas por imperativos de competencia) y responde ante evaluaciones de desempeño que sólo interesan a la propia empresa privada.

Teniendo presente todo lo anterior, se puede afirmar que definitivamente la pretensión de la Nueva Gerencia Pública no es la de reemplazar por completo a la Administración Pública como tal, por dos razones principales: primero, es poco probable admitir que la transferencia de prácticas y herramientas de la gerencia privada al gobierno público conllevará indudablemente al mejoramiento del actuar estatal, pues adoptar las propuestas de la NGP (ya tratadas en el segundo capítulo del presente texto) no asegura el aumento de la eficiencia y la eficacia en muchas de las labores propias del Estado, por ejemplo: prestar asistencia médica a la totalidad de la población, garantizar el acceso a la educación por parte de toda la ciudadanía, impartir justicia indiscriminadamente, hacer efectiva la presencia de las autoridades militares y judiciales a lo largo y ancho de su territorio, entre otras. Y segundo, la aplicabilidad universal de sus principios, a la que alude el enfoque clásico de la Administración Pública, es más bien limitada en tanto, por una parte, depende en altísima medida de la existencia de un contexto muy específico, y por otra parte, provoca una contradicción insubsanable entre lo que sus prácticas promueven en esencia y lo que busca fundamentalmente alcanzar el Estado.

4. CONCLUSIONES

Se puede afirmar que los enfoques clásico y moderno (o Nueva Gerencia Pública) de la Administración Pública surgieron en contextos determinados de acuerdo a los cuales se crearon distintas formas de administrar los asuntos públicos. En otras palabras, las condiciones y características propias de las sociedades en que se gestaron y crecieron los distintos modelos administrativos, tales como su historia, cultura, creencias, tradición y necesidades de la población, influyeron fuertemente en la formulación de principios y herramientas que ayudaron a los administradores públicos a ser eficientes y efectivos en su actuar.

Por tanto, su aplicación e implementación también ha dependido, en gran medida, de éstas mismas variables. Es de esperar que en Estados y sociedades inclusivas, donde las disparidades socioeconómicas son notorias, se propenda por el servicio indiscriminado y solidario al ciudadano, bajo el control absoluto o casi absoluto de los entes estatales y por tanto se adopten los preceptos del enfoque clásico de la Administración Pública; mientras que en Estados donde la mayoría de la población tenga de por sí satisfechas sus necesidades básicas y la distribución de la riqueza sea más o menos equitativa, pueden fácilmente acogerse las propuestas de la Nueva Gerencia Pública, pues la prioridad del Estado, para este contexto, se traslada de la provisión directa de bienes y servicios a la población, hacia la garantía de condiciones que protejan las libertades individuales y faciliten el surgimiento y fortalecimiento de la iniciativa privada.

Igualmente puede afirmarse con entereza que las proposiciones centrales del enfoque clásico o tradicional de la Administración Pública establecen que las organizaciones, para garantizar unos mínimos de eficiencia y eficacia, deben: a) estructurarse de manera jerárquica; b) ceñirse a un conjunto de reglas formales que regulen su actuar; c) determinar la división y especificación de tareas, especialmente entre aquellas operativas y gerenciales; d) establecer sistemas de remuneración e incentivos; e) fijar el mérito como mecanismo de escogencia de personal apto.

A su vez, la Nueva Gerencia Pública, se inclina por la necesidad de reformar e innovar ciertos aspectos de la Administración Pública tradicional en razón de las transformaciones que ha experimentado el mundo ante las cuales ésta se observa como insuficiente y, para solventar esta insuficiencia, propone la adopción de herramientas de la gestión empresarial para el manejo de los asuntos públicos. A parte, las herramientas que de acuerdo con la NGP, aumentarían la eficiencia y eficacia de las organizaciones son esencialmente: a) procesos de privatización, descentralización y desregulación económica que pretenden minimizar el rol y tamaño del Estado, y a su vez, incentivar la competencia entre los prestadores de servicios públicos para el aumento de la calidad de éstos; b) el empoderamiento del cliente gracias al cual se le otorga mayor poder al ciudadano en la toma de decisiones que enmarca la Administración Pública; c) la creación de sistemas de agencias que permitan circuitos decisorios y comunicativos más cortos y ágiles que respondan con prontitud a las demandas constantes del sistema; y d) finalmente, la orientación por resultados que provee al sistema de mayor agilidad en sus respuestas y enviste a los administradores de una responsabilidad más amplia.

Siendo estos los principales postulados de los enfoques desarrollados a lo largo del trabajo, se intuye que su coexistencia puede generar un aumento de la eficiencia, la eficacia y la transparencia de las acciones administrativas emprendidas por el sector público. Así las cosas se está más cerca de apoyar que de desvirtuar la hipótesis propuesta en la introducción de este texto, que cita: a pesar de que los enfoques clásico y moderno de la Administración Pública aparecen como antagónicos, bien podrían entenderse como partes integrantes de un todo. En el marco de esta unidad, el enfoque clásico aporta básicamente los principios propios de la disciplina en general, esenciales para el actuar gubernamental y el enfoque moderno provee a los administradores públicos una serie de herramientas que buscan hacer más eficiente y eficaz el proceder del Estado frente a las demandas del mundo actual.

Como resultado del análisis que se hizo tanto del enfoque clásico de la Administración Pública, como de la Nueva Gerencia Pública, se puede afirmar con cierta dosis de validez que los enfoques estudiados se pueden calificar como visiones

que observan un mismo fenómeno (Administración Pública) desde perspectivas diferentes, más no excluyentes, contrario a lo que muchos autores defienden al aseverar que son completamente antagónicos. De modo que mientras el enfoque clásico o tradicional presenta una concepción filosófica y científica de la Administración Pública, ofreciendo un marco general de acción para los administradores de lo público, la NGP presenta un arsenal de herramientas y mecanismos de los que pueden echar mano esos administradores para ser más eficientes y eficaces.

De acuerdo con lo anterior, y de manera más específica, se puede sostener que aquellos postulados de uno y otro enfoque que pueden llegar a coexistir, e incluso complementarse, son: por parte de la Administración Pública tradicional, los valores y principios fundamentales que abanderan como básicos para orientar la acción del sector público, cuya utilización implica que tanto administradores como servidores públicos se desempeñan bajo preceptos de responsabilidad, igualdad, solidaridad y bien común, y que las organizaciones administrativas de carácter público, como ya se mencionó, sean diseñadas jerárquicamente, usan el mérito como el mecanismo de selección de sus miembros, crean un sistema general y formal de reglas, establecen la división y especificación de tareas, y fijan una escala de remuneración e incentivos. Y por parte de la NGP, la orientación hacia los resultados que, sin llegar a desatender los procedimientos, es ciertamente provechosa; el especial interés sobre la responsabilidad de los administradores (que supone un aumento en el nivel de calidad los servicios prestados); la mayor autonomía y poder de decisión que otorga a las agencias (que fueron previamente explicadas) que representan agilidad de respuesta ante las demandas y contrademandas de la ciudadanía.

Con la conjugación de estos postulados se procura, en primera instancia, que se dé el cumplimiento de la función básica de la Administración Pública, la cual supone poner en contacto directo al ciudadano con su gobierno, mediante la prestación de ciertos servicios que satisfacen sus necesidades elementales, e igualmente se facilita la existencia de estructuras administrativas estables que no sucumban ante momentos de dificultad y crisis; y, en segunda instancia, se fomenta la

renovación que requieren algunas de estas estructuras, con la finalidad de ser más ágiles en sus respuestas y presentar mejores resultados de su acción.

En síntesis la Administración Pública debe orientar su actuación por los principios y valores generales que promueve el enfoque clásico, garantizando así lo esencial de su misión fundamentada en el servicio al ciudadano.⁵⁷ Sin embargo, bien puede adoptar ciertos mecanismos de la gerencia privada que le permitan adaptarse al contexto actual y servir con mayor eficiencia y eficacia, teniendo presente que bajo ninguna circunstancia los valores de ésta pueden reemplazar los propios del sector público; además puede delegar varias de sus funciones a entidades del sector privado siempre y cuando la tarea de vigilancia sobre éstas se intensifique para evitar fallas en el servicio, casos de corrupción y malversación de los bienes públicos.

⁵⁷ En tanto el enfoque clásico de la Administración Pública admite al de Estado como aquel gran ente que cobija a todos los habitantes de su territorio y está a su servicio, independientemente de si tienen o no capacidad económica para participar en el mercado, pues a cada individuo se le enviste de una importancia inherente en tanto que ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA:

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill, 1999.

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. Bogotá: McGraw-Hill, 2006.

Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas. *El rediseño del estado: una perspectiva internacional*. Toluca: Instituto Nacional de Administración Pública de México. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Dávila, Carlos. *Teorías organizacionales y administración: enfoque crítico*. Bogotá: McGraw-Hill, 2001.

Dessler, Gary. *Organización y administración: enfoque situacional*. New Jersey: Prentice-Hall, 1942.

Giddens, Anthony. *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus, 1999.

Guerrero Orozco, Omar. *La Nueva Gerencia Pública*. México: Fontamara, 2004.

Guy Peters, B. *La política de la burocracia*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Kliksberg, Bernardo. *Rediseñando el Estado en América Latina*. Colombia: Fundación Espiral, 1995.

Low Murtra, Enrique y Gómez Ricardo, Jorge. *Teoría Fiscal*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 1997.

Olias de Lima, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall, 2001.

Olías de Lima, Blanca. *Manual de organización administrativa del Estado*. Madrid: Editorial Síntesis, 2006.

Ortiz Jiménez, William. *Ciudadanía alternativa: nueva forma de manifestación constitucional*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana, 2010.

Shafritz, Jay M. *Clásicos de la administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?* sl: Libros Tauro. Consulta realizada en agosto de 2010. Documento disponible en:
www.ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf.

Capítulos de libros

Aristóteles. “Del Estado y del ciudadano.”. En: *La Política*. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web:
<http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03083.htm>

González, Florentino. “Idea general de la administración pública y de las cosas que tiene por objeto”. En: *Elementos de la ciencia administrativa*. Bogotá: ESAP, 1994. 77 – 85

Guerrero Orozco, Omar. "El mito del nuevo management público". En: *Gerencia Pública: Una aproximación plural*. UNAM, México, 2005. 67 - 137

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Araya, Eduardo y Cerpa, Andrés. "La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena". *Revista de Estudios Politécnicos*. No. 11, Vol. VII (Julio de 2009): 1 - 29. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web:
<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n11/n11a03.pdf>

Argyriades, Demetrios. "Los valores del sector público y la supuesta supremacía administrativa del sector privado". *Revista Venezolana de Gerencia*. No. 024, Vol. 8 (2003): 547 – 557. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web:
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/290/29002402.pdf>

Galán, Benítez Homero. "¿Qué crisis afecta al estado de bienestar? Dinámica general y lecciones del caso alemán". *Andamios, revista de investigación social*. No. 10, Vol. 10 (Abril, 2009): 335-359. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web:
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=62811391013>

Guerrero Orozco, Omar. "Dialéctica de la administración pública", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México. No. 72 (Junio de 1982): 71-77. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web:
<http://www.omarguerrero.org/articulos/DialecticaAP.pdf>

Guerrero Orozco, Omar. "El Fin de la Nueva Gerencia Pública". *Revista Chilena de Administración Pública*. No. 13. (2009): 5-22. Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página web:
<http://www.omarguerrero.org/articulos/elfindelangp.pdf>

Guerrero Orozco, Omar. "Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?". *Revista Venezolana de Gerencia*. No. 23, Vol. 8. (Julio-septiembre 2003): Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página web:
<http://www.omarguerrero.org/articulos/29002302.pdf>

Juarez, Gloria de la Luz y Sánchez Daza, Alfredo. “Transformaciones en el Estado de Bienestar”. *Revista Análisis Económico*. No. 038, Vol. XVIII. (2003): 277 – 295. Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página web:

<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=41303813>

Lawrence R, Jones y Thompson, Fred. “Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 15 (Oct. 1999). Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página web:

<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/un-modelo-para-la-nueva-gerencia-publica-lecciones-de-la-reforma-de-los-sectores-publico-y-privado-1/view>

López, Andrea. “La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”. Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, documento No 68. (2003): 3 – 28. Consulta realizada en noviembre de 2010. Disponible en la página web:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF

Ormond, Derry y Löffler, Elke. “Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13 (Feb. 1999). Consulta realizada en febrero de 2011. Disponible en la página web:

<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/013-febrero-1999/nueva-gerencia-publica-bfque-tomar-y-que-dejar-1/view>

Otros documentos

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - BCN, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. “El debate sobre el tamaño del Estado, los ingresos y gastos del gobierno

central en Chile y el costo fiscal de los tratados de libre comercio con el bloque de la Unión Europea y los Estados Unidos”. No. 295. Julio de 2004. Consulta realizada en febrero de 2011. Disponible en la página web:

http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro295.pdf

Biografías y vidas. “Frederick Winslow Taylor”. Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web:

http://www.biografiasyvidas.com/biografia/t/taylor_frederick.htm

Biografías y vidas. “Henry Fayol”. Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web:

<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/fayol.htm>

Subsecretaría de la Gestión Pública – SGP. Unidad de Comunicación Institucional, Oficina Nacional de Innovación de Gestión. “La Gestión Pública por Objetivos y por Resultados: una visión sistémica”. 2007. Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página web:
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/libro/Gestion_por_resultados_version_completa.pdf.